

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

Penelitian ini akan menguraikan beberapa konsep yang mendukung teori untuk tema ini. Beberapa konsep yang akan dikaji meliputi kebijakan publik, analisis kebijakan publik, pemerintah daerah, peraturan daerah, serta pendidikan guna memperoleh gambaran yang jelas mengenai permasalahan penelitian.

#### **A. Konsep Kebijakan Publik**

##### **1. Pengertian Kebijakan**

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Oleh karena itu kita memerlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang tepat (Budi Winarno, 2007: 16).

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendefinisikan kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini bisa amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya yang seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu program, mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (Suharno, 2010: 12).

Menurut Richard Rose (dalam Budi Winarno, 2008: 17) kebijakan hendaklah dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak

berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Definisi ini sebenarnya bersifat ambigu, namun definisi ini berguna karena kebijakan dipahami dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Sementara itu Carl Friedrich (dalam Budi Winarno, 2008: 17-18) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Definisi yang diberikan oleh Friedrich ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu.

Namun demikian, bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan, ketimbang apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Hal ini dilakukan karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai (Budi Winarno, 2008: 18).

Menurut Budi Winarno (2008: 18) definisi kebijakan publik yang ditawarkan oleh James Anderson lebih tepat dibandingkan dengan definisi-definisi kebijakan publik yang lain. Menurut Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

Dengan demikian, kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh aktor-aktor tertentu dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk mendapatkan suatu keputusan berupa program-program dimana program-program yang didapatkan dapat dilaksanakan dengan baik. Namun demikian, bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan, ketimbang apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Kebijakan tidak hanya didefinisikan sebagai suatu usulan maupun pendapat yang diberikan oleh aktor-aktor pembuat kebijakan tetapi lebih ditekankan bagaimana kebijakan yang diusulkan tersebut dapat diimplementasikan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

## 2. Pengertian Kebijakan Publik

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*publik policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda (Budi Winarno, 2008: 16).

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone (dalam Budi Winarno, 2008: 17) mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye (dalam Budi Winarno, 2008: 17) mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”. Batasan yang diberikan oleh Dye ini dianggap agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberi perbedaan yang jelas antara apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Sementara itu, menurut Amir Santoso (dalam Budi Winarno, 2008: 19) dengan mengkomparasikan berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam bidang kebijakan publik menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori :

- a. Pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli yang termasuk dalam kubu ini melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Dengan kata lain, menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan.
- b. Berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi menjadi dua kubu, yakni :
  - 1) Mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu;
  - 2) Mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Menurut Riant Nugroho (2008: 55-56) kebijakan publik adalah:

“Keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada awal yang dicita-citakan. Dengan demikian, kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis dari pada fakta politik ataupun teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari pada aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain”.

Disamping itu ada pendapat lain tentang kebijakan publik yang disebutkan Riant Nugroho ( 2008: 58) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada, tempat lembaga administratif publik mempunyai domain. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu.

Sholichin Abdul Wahab mengajukan definisi dari W.I Jenkis sebagaimana dikutip oleh Suharno (2010: 20) yang merumuskan kebijakan publik sebagai :

*“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve”.*

Rumusan di atas menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih, beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Pada dasarnya pengertian kebijakan publik yang didefinisikan oleh para ahli berbeda-beda, perbedaan itu timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Pengertian kebijakan publik itu sendiri merupakan suatu tindakan yang dipilih oleh pemerintah melalui proses yang tepat untuk mengatur masalah bersama atau golongan yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu melalui proses perumusan, implementasi, dan evaluasi. Kebijakan tersebut untuk selanjutnya digunakan untuk mengatur kehidupan bersama sebagai suatu tujuan negara atau daerah yang bersangkutan.

### **3. Analisis Kebijakan Publik**

Penjelasan tentang analisis kebijakan publik akan dibahas mengenai pengertian analisis kebijakan publik, metodologi dan prosedur analisis kebijakan. Untuk lebih jelasnya mengenai pengertian, metodologi, dan prosedur analisis kebijakan akan dijelaskan sebagai berikut.

#### **a. Pengertian Analisis Kebijakan Publik**

Menurut Budi Winarno (2008: 31) analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik. Dalam analisis kebijakan, kita dapat menganalisis pembentukan, substansi dan dampak dari kebijakan-kebijakan tertentu, seperti siapakah yang diuntungkan dalam kebijakan tata niaga cengkeh atau kebijakan pertanian pangan pada masa Orde Baru, siapa aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut dan apa dampaknya bagi petani. Analisis ini dilakukan tanpa mempunyai pretensi untuk menyetujui atau menolak kebijakan-kebijakan itu.

Ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan publik menurut Budi Winarno (2008: 31), yakni: *pertama*, fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang “pantas”. *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum

yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkan terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda.

Menurut Suharno (2010: 91) analisis kebijakan adalah awal bukan akhir dari upaya memperbaiki proses pembuatan kebijakan. Sebelum informasi yang relevan dengan kebijakan dapat digunakan oleh pengguna yang dituju, informasi itu harus dirakit ke dalam dokumen yang relevan dengan kebijakan dan dikomunikasikan dalam berbagai bentuk presentasi. Seluruh proses komunikasi kebijakan mempunyai tahapan, yakni analisis kebijakan, pengembangan isi, pengomunikasian yang interaktif, dan pemanfaatan pengetahuan.

Menurut Riant Nugroho (2008: 128) analisis kebijakan adalah teori yang berasal dari pengalaman terbaik, dan bukan diawali dari temuan, kajian akademik, atau penelitian ilmiah. Sementara itu, menurut Dunn analisis kebijakan publik adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multipel dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan (Riant Nugroho, 2008: 131-132).



Mengikuti Dunn (dalam Riant Nugroho, 2008: 132) metode analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu :

- a. Definisi : Menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan;
- b. Prediksi : Menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu;
- c. Preskripsi : Menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang;
- d. Deskripsi : Menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan;
- e. Evaluasi : Kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Menurut Weimer dan Vining (dalam Riant Nugroho, 2008: 159-160) memahami analisis kebijakan sebagai sebuah kegiatan yang mengandung tiga nilai, pragmatis (*Client-oriented*), mengacu pada keputusan (kebijakan) publik, dan tujuannya melebihi kepentingan atau nilai-nilai klien, melainkan kepentingan atau nilai-nilai sosial. Definisi ini berbeda dengan definisi “klasik” tentang analisis kebijakan. Misalnya, definisi Walter William (1971) sebagaimana dikutip oleh Riant Nugroho (2008: 160) mengatakan bahwa analisis kebijakan adalah sebuah cara penyintesisan informasi, termasuk hasil-hasil penelitian, untuk menghasilkan format keputusan kebijakan (yang ditentukan dari sejumlah alternatif pilihan).

#### **b. Metodologi dan Prosedur Analisis Kebijakan**

Metodologi analisis kebijakan adalah prosedur umum untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan

kebijakan dalam berbagai konteks. Metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yakni: definisi, prediksi, preskripsi, dan evaluasi (Suharno, 2010: 91).

Dalam analisis kebijakan prosedur-prosedur tersebut memperoleh nama-nama khusus. *Perumusan masalah* (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. *Peramalan* (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu (Suharno, 2010: 91).

*Rekomendasi* (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah. *Pemantauan* (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif-alternatif kebijakan. *Evaluasi* yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi tentang konsekuensi pemecahan masalah (Suharno, 2010: 91-92).

## **B. Konsep Pemerintah Daerah**

Konsep selanjutnya mengenai pemerintah daerah, dimana konsep ini berguna untuk menjelaskan dan memahami maksud dari pengertian pemerintah daerah itu sendiri, penyelenggaraan pemerintahan, kemudian tentang kepala daerah, DPRD, dan perangkat daerah. Dijelaskannya tentang

konsep ini karena pemerintah daerah merupakan lembaga yang berwenang untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pemerintah Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hubungan antara pemerintahan daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukan setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah bahwa pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan

daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing (Widjaja, 2005: 140-142).

Hubungannya dengan pemerintah daerah, dalam Pasal 18 UUD 1945 dikatakan bahwa:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Penjelasan Pasal 18 menerangkan bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi sejumlah daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri (Kansil dan Christine, 2008: 141). Dengan demikian penjelasan mengenai perintah daerah selain dikaji dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga dikaji dalam Pasal 18 UUD 1945 Negara Republik Indonesia.

## **2. Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah**

Menurut Rozali Abdullah (2007: 27) Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah dan DPRD. Menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-

undangan yang berlaku. Sementara itu, Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Daerah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan “Asas-asas umum pemerintahan yang layak”.

Asas desentralisasi menurut Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas dekonsentrasi yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Sementara itu untuk asas yang selanjutnya mengenai asas tugas pembantuan dalam Pasal 1 angka 9 adalah adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Selain asas-asas di atas tersebut, menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas.

Menurut Rozali Abdullah (2007: 27-30) dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi, daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak daerah tersebut antara lain :

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah,dll.

Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan asas-asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien, efektif, transparan, bertanggung jawab, tertib, adil, patuh dan taat pada peraturan perundang-undangan.

### **3. Kepala daerah, DPRD, dan Perangkat Daerah**

#### **a. Kepala Daerah**

Pemerintah Daerah terdiri dari kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah propinsi disebut gubernur, sementara itu, kepala daerah kabupaten/kota disebut bupati/wali kota. Menurut ketentuan Pasal 25 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang di antaranya:

- 1) memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- 2) mengajukan rancangan perda;
- 3) menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 4) menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- 5) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- 6) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakili sesuai dengan perundang-undangan;
- 7) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan perundang-undangan (Rozali Abdullah, 2007: 30-31 ).

Disamping kewajiban tersebut di atas, kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Informasi ini disampaikan melalui media yang tersedia di daerah dan dapat diakses oleh publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Rozali Abdullah, 2007: 33).

## **b. DPRD**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah disamping pemerintah daerah. DPRD memiliki tiga fungsi utama, yaitu:

- 1) Fungsi legislasi, yaitu membentuk peraturan daerah;
- 2) Fungsi anggaran, yaitu menetapkan anggaran;
- 3) Fungsi pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketiga fungsi tersebut di atas, DPRD mempunyai tugas dan wewenang yaitu:

- 1) Membentuk perda, yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintahan daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah (Rozali Abdullah, 2007: 105-106).

## **c. Perangkat Daerah**

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah. Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sementara itu, perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretaris daerah, sekretariat DPRD,



dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan (Rozali Abdullah, 2007: 45).

Menurut Rozali Abdullah (2007: 45) Sekretaris Daerah dipimpin oleh sekretaris daerah yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah, dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretaris Daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, bertanggung jawab kepada kepala daerah.

### **C. Konsep Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah merupakan bagian dari suatu produk kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Dicantumkan teori mengenai Perda yang terdiri dari pengertian Peraturan Daerah, kedudukan dan fungsi Peraturan Daerah dapat menambah dan mendukung judul penelitian.

#### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Terdapat dua pengertian mengenai Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 8, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk

oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Sementara itu menurut Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda adalah Perda Provinsi dan/atau Perda Kabupaten/Kota. Perda merupakan produk hukum dari Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah yaitu melaksanakan hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah ([id.wikipedia.org/wiki/Peraturan\\_daerah/diakses](http://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_daerah/diakses) pada tanggal 1 November 2011). Menurut Himawan Estu Bagijo dalam Pembentukan Peraturan Daerah mengatakan bahwa Peraturan Daerah (Perda) adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Menurut Irawan Soejito dalam bukunya “Teknik Membuat Peraturan Daerah” (dalam skripsi Yustina Andriyati: 13) Perda adalah keputusan yang merupakan suatu norma bagi setiap hal yang dapat dimasukan kedalamnya atau peraturan dalam arti luas yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu agar dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat. Penjelasan diatas lebih ditekankan pada pengertian Perda Kabupaten/Kota karena dalam penelitian ini akan dibahas mengenai

Perda di Kabupaten Temanggung. Oleh sebab itu, perlu kiranya membatasi pengertian Perda dalam lingkup Kabupaten.

## **2. Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah, 2011: 8).

Berdasarkan ketentuan diatas, Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut terlihat jelas bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membuat Perda.

Sementara itu, mengenai fungsi Perda sebagai produk hukum yang ada di daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan di daerah sebagai berikut:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;

- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah, 2011: 8).

### **3. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. ([id.wikipedia.org/wiki/Peraturan\\_daerah](http://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_daerah)/diakses pada tanggal 1 November 2011).

Sementara itu, dalam ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah telah secara resmi telah menjadi sumber hukum dan masuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa Peraturan Daerah merupakan peraturan

untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan (Ni'matul Huda, 2009: 235).

Setelah dikeluarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menggantikan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, ditegaskan dalam Pasal 12, bahwa materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Ni'matul Huda, 2009: 235-236). Digantikannya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 14 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi”.

Kewenangan membuat Peraturan Daerah ( Perda ), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, Peraturan Daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh provinsi/kabupaten/kota, serta tugas pembantuan. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran negara. Perda yang baik adalah yang memuat ketentuan, antara lain:

- a. Memihak kepada kepentingan rakyat banyak;
- b. Menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. Berwawasan lingkungan dan budaya (Rozali Abdullah, 2007: 131-133).

Pasal 137 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 138 ayat (1) tentang Pemerintahan Daerah, materi muatan Perda mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal eka;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

#### **4. Naskah Akademik**

Keberadaan Naskah Akademik sangat diperlukan dalam proses pembentukan Perda. Naskah Akademik memaparkan alasan-alasan, fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga dipandang sangat penting dan mendesak diatur dalam Perda. Manfaat dari data atau informasi yang dituangkan dalam latar belakang bagi pembentuk Perda itu adalah bahwa mereka dapat mengetahui dengan pasti tentang mengapa perlunya dibuat sebuah Perda dan apakah Perda tersebut memang diperlukan oleh masyarakat (Rusdianto, 2011: 11-12).

##### **a. Pengertian Naskah Akademik**

Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden dinyatakan bahwa Naskah Akademik adalah:

“Naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang”. Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden tersebut dinyatakan bahwa “Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-undang.” (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah, 2011: 6).

Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Naskah Akademik adalah:

“Naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”.

Selanjutnya, Pasal 56 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berbunyi “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.”

Sementara itu, dalam Pasal 81 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang berbunyi:

“Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik”. Penjelasan Pasal 81 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 menyatakan bahwa pada prinsipnya semua naskah Rancangan Peraturan Daerah harus disertai Naskah Akademik, tetapi beberapa rancangan peraturan seperti Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Rancangan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi yang sudah memiliki naskah sebelumnya, dapat disertai atau tidak disertai Naskah Akademik (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah, 2011: 7).



Dari berbagai penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa dalam pembentukan Rancangan Undang-undang terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Undang-undang. Naskah Akademik tidak hanya digunakan dalam pembentukan Rancangan Perda Propinsi saja, Rancangan Perda Kabupaten/Kota juga harus disertai Naskah Akademik. Selain itu, ada beberapa rancangan peraturan seperti Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Rancangan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi yang sudah memiliki naskah sebelumnya, dapat disertai atau tidak disertai Naskah Akademik.

**b. Bentuk dan Isi Naskah Akademik**

Naskah Akademik memuat gagasan konkrit dan aplikatif pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik-holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu (multidisipliner dan interdisipliner). Naskah Akademik berisikan rekomendasi tentang urgensi (dasar pemikiran perlunya suatu peraturan perundang-undangan), konsepsi, asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan, dilengkapi dengan pemikiran dan penarikan norma-norma yang akan menjadi tuntunan dalam menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan (Rusdianto, 2011: 4).

### **c. Kegunaan Naskah Akademik**

Naskah Akademik merupakan:

- 1) Konsep awal yang memuat gagasan-gagasan tentang dasar pemikiran perlunya disusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, ruang lingkup, dan materi muatan peraturan perundang-undangan dimaksud;
- 2) Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan;
- 3) Bahan dasar bagi penyusunan Rancangan Undang-Undang;
- 4) Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan di setiap tingkat pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan terkait;
- 5) Bahan dasar Keterangan Pemerintah mengenai rancangan peraturan perundang-undangan yang disiapkan Pemrakarsa untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Rusdianto, 2011: 4).

### **d. Naskah Akademik Perda Pendidikan Kabupaten Temanggung**

Naskah Akademik Perda Pendidikan Kabupaten Temanggung merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap masalah pendidikan yang ada di Temanggung yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang ada di Temanggung. Naskah Akademik Perda Pendidikan tersebut berisikan latar belakang permasalahan pendidikan yang ada di Temanggung, tujuan, landasan, analisis diagnosis pendidikan di Temanggung, tujuan dan strategi pengembangan pendidikan Kabupaten Temanggung, dan agenda kebijakan.

Terkait agenda kebijakan, berdasarkan pada kondisi Kabupaten Temanggung serta rencana pengembangan dan harapan pendidikan di Kabupaten Temanggung pada masa mendatang, maka agenda kebijakan yang dapat diambil dan dituangkan dalam produk hukum Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:

1) Peran Serta Masyarakat

Peran serta masyarakat perlu diwujudkannya partisipasi aktif peran serta warga masyarakat Kabupaten Temanggung dalam mewujudkan pendidikan yang bermutu guna menunjang pembangunan sumber daya manusia yang maju dan berkualitas, melalui penegasan dalam Perda sehingga tercipta adanya kepastian hukum yang mengikat semua komponen di daerah.

Konsep dasar ini dijabarkan dalam ketentuan sebagai berikut:

- a) Peran serta masyarakat dalam peningkatan pelayanan pendidikan meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui Dewan Pendidikan atau Komite Sekolah;
- b) Pemerintah daerah dalam upaya untuk mengembangkan pendidikan di daerah mendengarkan dan mengakomodasi berbagai masukan organisasi profesi kependidikan dan organisasi kemasyarakatan yang peduli terhadap pendidikan yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan dan mutu pendidikan;
- c) Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan;
- d) Setiap warga masyarakat mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu;
- e) Setiap warga masyarakat bertanggung jawab terhadap keberlangsungan pendidikan;
- f) Orang tua berhak berperan serta dalam memilih satuan pendidikan dan memperoleh informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya;

- g) Orang tua dari anak usia wajib belajar, berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya;
  - h) Masyarakat menciptakan lingkungan yang kondusif untuk belajar.
- 2) Hak, dan kewajiban peserta didik, pendidik, dan satuan pendidikan

Adanya kepastian hukum akan peran serta warga masyarakat dalam bidang pendidikan perlu didukung pula adanya perlindungan atas hak dan kewajiban pihak-pihak yang terlibat dalam pendidikan di Kabupaten Temanggung, seperti peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, serta pengelolaan pendidikan. konsep dasar ini dijabarkan dalam ketentuan sebagai berikut:

a) Hak peserta didik

Selain yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, peserta didik di Kabupaten Temanggung juga mempunyai hak:

- (1) Mendapat layanan kesehatan di sekolah;
- (2) Mendapat penghargaan dari Pemerintah Daerah yang berprestasi;
- (3) Memperoleh layanan penyediaan sarana dan prasarana yang memadai;
- (4) Mendapat jaminan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya dan berstatus penduduk daerah;
- (5) Setiap peserta didik pada satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan yang seagama;
- (6) Mengajukan saran dan berperan serta dalam usaha peningkatan mutu penyelenggaraan pendidikan;

- (7) Peserta didik berkebutuhan khusus berhak mendapatkan layanan pendidikan sesuai dengan kekhususannya.

b) Kewajiban peserta didik

Kewajiban peserta didik di Kabupaten Temanggung disamping sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Sisdiknas juga:

- (1) Menjaga dan menjunjung tinggi nilai moral daerah Kabupaten Temanggung dalam setiap kegiatan pendidikan;
- (2) Menahan diri tidak melakukan tawuran atau tindakan lain yang dapat merugikan masyarakat dan Pemerintah Daerah;
- (3) Menjaga norma-norma pendidikan untuk menjamin keberlangsungan proses dan keberhasilan pendidikan;
- (4) Ikut menanggung biaya pendidikan;
- (5) Mematuhi peraturan yang berlaku di lingkungan satuan pendidikan masing-masing;
- (6) Ikut memelihara sarana dan prasarana, kebersihan, ketertiban dan keamanan.

c) Hak dan kewajiban pendidik dan/atau tenaga kependidikan

Hak dan kewajiban pendidik di samping sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, juga:

- (1) Menuntut pemenuhan hak sebagaimana diatur dalam UU Guru dan Dosen;
- (2) Memperoleh penghargaan atas prestasi kerjanya dari Pemerintah Daerah;
- (3) Mendapat jaminan perlindungan kerja selama menjalankan pekerjaannya;
- (4) Mendapat bantuan fasilitas pengangkatan PNS
- (5) Menaati perintah kedinasan dalam penataan tenaga pendidik dan/atau tenaga kependidikan di wilayah Kabupaten Temanggung;
- (6) Mensukseskan terwujudnya karakter peserta didik yang sesuai dengan budanya lokal.

d) Hak dan kewajiban satuan pendidikan/madrasah/nama lain yang sejenis:

- (1) Berhak memperoleh bantuan sarana dan prasarana pendidikan dari pemerintah Kabupaten Temanggung;
- (2) Berhak menyelenggarakan pendidikan khusus yang disetujui Pemerintah Daerah;
- (3) Berhak atas perlakuan yang sama dalam memperoleh bantuan dari Pemerintah Daerah;
- (4) Wajib melestarikan dan mengembangkan ciri khas pendidikan Kabupaten Temanggung yang sesuai dengan budaya lokal.

3) Tata kelola organisasi pendidikan/nama lain yang sejenis antara lain:

- a) Pendirian satuan pendidikan formal harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat dan perencanaan pengembangan pendidikan di daerah dan nasional;
- b) Pendirian satuan pendidikan harus berdasar ijin resmi dari Pemda;
- c) Pengintegrasian satuan pendidikan formal harus didasarkan pada prinsip efisiensi, efektifitas dan prinsip untuk menjamin keberlangsungan proses pendidikan yang akan di atur dengan peraturan bupati;
- d) Pemerintah daerah wajib mengembangkan satuan pendidikan yang berkualitas secara lebih merata;
- e) Setiap satuan pendidikan wajib mengembangkan kultur dalam upaya meningkatkan motivasi dan prestasi peserta didik dan untuk meningkatkan etos kerja, kreatifitas dan inovasi bagi pendidik dan tenaga kependidikan.

4) Manajemen pendidik dan tenaga kependidikan

Pengaturan penerimaan, pengangkatan, mutasi, dan pemberhentian tenaga pendidik dan tenaga kependidikan pada satuan pendidikan/madrasah/nama lain yang sejenis yang ada di wilayah Kabupaten Temanggung dilakukan dengan memperhatikan jumlah satuan pendidikan/madrasah/nama lain

yang sejenis dan perkembangan jumlah peserta didik agar dapat diperoleh perbandingan yang layak/rasio antara jumlah peserta didik dan pendidik sesuai standar yang berlaku sehingga pelaksanaan pendidikan di Kabupaten temanggung dapat mencapai harapan optimal.

Penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Temanggung yang diselenggarakan oleh masyarakat disamping harus memiliki kewajiban yang diatur dalam PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan juga mempunyai kewajiban melestarikan dan mengembangkan budaya lokal dan ciri pendidikan daerah Kabupaten Temanggung dalam meningkatkan kualitas pendidikan tanpa membedakan status satuan pendidikan/madrasah/nama lain yang sejenis, baik negeri maupun swasta, di bawah koordinasi dinas pendidikan kabupaten maupun kantor Kementerian Agama Kabupaten Temanggung.

Konsep dasar ini dijabarkan dalam ketentuan sebagai berikut:

- a) Pemerintah daerah wajib memfasilitasi peningkatan kualifikasi guru dan menentukan targetnya;
- b) Pemerintah daerah wajib memfasilitasi pengadaan guru agama pada setiap satuan pendidikan;
- c) Pengangkatan, penempatan, dan mutasi guru dan atau kepala sekolah dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan riil pada sekolah tempat penempatan guru atau kepala sekolah yang bersangkutan;
- d) Pemberian tugas mengajar pada guru wajib disesuaikan dengan bidang keahliannya;
- e) Pemerintah daerah wajib memfasilitasi pelatihan bagi pendidik dan tenaga kependidikan minimal satu kali dalam satu tahun yang dananya dibebankan dalam APBD dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan;

- f) Pengembangan karir pendidik dan tenaga kependidikan didasarkan pada hasil penilaian kinerja;
- g) Pemerintah daerah wajib memberikan insentif bagi pendidik dan tenaga kependidikan sesuai dengan kemampuan daerah untuk meningkatkan prestasi dan kesejahteraan;
- h) Pemerintah daerah menyediakan dana hibah untuk penelitian dan pengabdian masyarakat bagi pendidik;
- i) Pemerintah daerah wajib mengadakan seleksi guru dan kepala sekolah yang berprestasi yang dilakukan setiap tahun;
- j) Pemerintah daerah bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan di daerah dalam hal pengadaan, pendayagunaan dan pengembangan pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana pendidikan;
- k) Masyarakat/yayasan kependidikan berbadan hukum yang mendirikan dan menyelenggarakan satuan pendidikan bertanggung jawab atas pengadaan sarana, pendidik dan tenaga kependidikan terhadap keberlangsungan dan mutu satuan pendidikan yang didirikan;
- l) Pemerintah daerah wajib melakukan koordinasi dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan di bawah kewenangan Dinas Pendidikan dengan Kementerian Agama dan yayasan untuk keberlangsungan dan peningkatan mutu pendidikan.

#### 5) Wajib Belajar

- a) Pemerintah daerah menjamin terselenggaranya Pendidikan Usia Dini dan wajib Belajar 9 tahun;
- b) Pemerintah daerah wajib mengupayakan pada setiap Kecamatan minimal ada satu SMP dan/atau MTs dalam rangka memenuhi wajib belajar
- c) Penerimaan peserta didik untuk sekolah dasar mengutamakan yang telah berumur 7 tahun dan telah tamat TK atau sejenis;
- d) Pemerintah daerah berkewajiban menetapkan target wajib belajar 12 tahun;

#### 6) Biaya pendidikan

Pengaturan biaya pendidikan di Kabupaten Temanggung yang tidak memberatkan anggota masyarakat dan disesuaikan dengan



tingkat pertumbuhan ekonomi masyarakat Temanggung, serta harus dapat membuka peluang partisipasi masyarakat dalam memajukan pendidikan di daerah Temanggung dengan ikut serta dalam pembiayaan pendidikan yang bermutu. Konsep ini dijabarkan dalam ketentuan sebagai berikut:

- a) Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan dana pendidikan minimal 20% dari APBD di luar biaya rutin;
- b) Pemerintah Daerah memberikan hibah dana bagi pendidikan keagamaan untuk peningkatan mutu pendidikan keagamaan yang besarnya disesuaikan dengan kondisi keuangan dan kemampuan daerah;
- c) Masyarakat dapat berperan serta dalam pendanaan pendidikan untuk meningkatkan mutu pendidikan yang didasarkan asas transparansi dan akuntabilitas;
- d) Pemerintah Daerah wajib memfasilitasi untuk mengatasi keterlambatan berbagai biaya operasional satuan pendidikan seperti BOS dan biaya operasional lainnya, untuk mencegah satuan pendidikan mencari dana talangan dari pihak ketiga untuk memperlancar proses belajar mengajar dan mencegah terjadinya penyimpangan yang dapat merusak citra dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pendidikan;
- e) Berbagai pemenuhan ketentuan administrasi berkaitan dengan dana BOS pada satuan pendidikan SD/MI difasilitasi oleh dinas pendidikan mengingat satuan pendidikan mengingat satuan pendidikan belum memiliki pegawai tata usaha;
- f) Pemerintah Daerah Wajib menyediakan dana pendamping BOS untuk memenuhi kekurangan biaya operasional dari BOS pusat;
- g) Satuan pendidikan dapat memungut dana dari orang tua/wali murid untuk menutupi kekurangan dana operasional dari BOS yang besarnya akan diatur dengan Peraturan Bupati;
- h) Pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik;
- i) Satuan pendidikan dalam pengelolaan dana pendidikan wajib menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS).

- 7) Standar layanan satuan pendidikan/madrasah/pesantren/nama lain yang sejenis.

Adanya standar pelayanan minimum pengelolaan dan penyelenggaraan satuan pendidikan/madrasah/nama lain yang sejenis baik untuk pendidikan khusus maupun umum, formal maupun nonformal, dan berbasis keunggulan lokal maupun internasional sebagai target pelayanan pendidikan yang berkualitas, untuk menjaga reabilitas dan pengembangan kualitas pelayanan pendidikan sesuai kondisi daerah Temanggung. Standar layanan satuan pendidikan mengacu pada Permendiknas No. 15 tahun 2010. Selain itu perlu ditambah beberapa butir yang belum diatur secara spesifik yaitu:

- a) Anak usia wajib belajar dijamin dapat bersekolah atau belajar di satuan pendidikan sederajat (madrasah, kejar Paket A/B, diniyah);
  - b) Banyaknya waktu minimal masuk sekolah dalam setahun (34 minggu) sama dengan waktu efektif pelaksanaan pembelajaran;
  - c) Penugasan pendidik sesuai dengan bidang keahlian;
  - d) Perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran mengacu pada standar nasional. Perencanaan dan pelaksanaan pembelajaran disesuaikan dengan karakteristik peserta didik dan kondisi satuan pendidikan;
  - e) Asesmen kemajuan belajar menjadi dasar pemberian layanan untuk memaksimalkan belajar peserta didik.
- 8) Pengaturan pola penerimaan peserta didik yang merata sesuai tingkat pertumbuhan dan perkembangan penduduk wilayah setempat, serta pengawasan Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan penerimaan peserta didik dari setiap satuan

pendidikan/madrasah/nama lain yang sejenis agar pengembangan kualitas pendidikan dapat merata di seluruh wilayah Kabupaten Temanggung. Konsep dasar ini dijabarkan dalam ketentuan sebagai berikut:

- a) Setiap satuan pendidikan berkewajiban untuk melakukan penerimaan peserta didik baru menggunakan pemerataan sesuai tingkat pertumbuhan dan perkembangan wilayah setempat;
- b) Pengelola Satuan Pendidikan dalam proses penerimaan peserta didik baru harus memprioritaskan, peserta didik yang tidak/kurang mampu berasal dari wilayah dan atau sekitar wilayah dimana unit pelayanan berada dengan memenuhi persyaratan yang berlaku;
- c) Pemerintah daerah wajib melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penerimaan peserta didik agar pengembangan kualitas pendidikan dapat merata di seluruh wilayah.

9) Adanya standar pelayanan minimum pengelolaan dan penyelenggaraan satuan pendidikan/madrasah/nama lain yang sejenis baik untuk pendidikan khusus maupun umum, formal maupun non formal, dan berbasis keunggulan lokal maupun internasional sebagai target pelayanan pendidikan yang berkualitas, untuk menjaga reabilitas dan pengembangan kualitas pelayanan pendidikan sesuai kondisi daerah Kabupaten Temanggung. Konsep dasar ini dijabarkan dalam ketentuan sebagai berikut:

- a) Setiap satuan pendidikan berkewajiban berbasis keunggulan lokal maupun internasional sebagai target pelayanan pendidikan yang berkualitas, untuk menjaga reabilitas dan pengembangan kualitas pendidikan sesuai kondisi daerah;
- b) Pemerintah daerah berkewajiban memberikan dukungan dan fasilitas untuk mewujudkan target pelayanan

pendidikan yang berkualitas, untuk menjaga reabilitas dan pengembangan kualitas pelayanan pendidikan sesuai kondisi daerah.

#### 10) Pengembangan Karakter

- a) Setiap satuan pendidikan berkewajiban mengembangkan muatan lokal yang terkait dengan bidang pertanian dan/atau kewirausahaan yang merupakan karakteristik daerah;
- b) Setiap satuan pendidikan berkewajiban mengembangkan muatan lokal yang terkait dengan pengembangan karakter religius dan/atau kebudayaan;
- c) Pemerintah daerah dan masyarakat wajib memberikan dukungan yang diperlukan untuk keterlaksanaan muatan lokal sebagai karakteristik daerah;
- d) Pemerintah daerah wajib melindungi anak dari dampak negatif internet dengan mengatur tentang perijinan dan pengelolaan warnet yang akan diatur dengan Peraturan Bupati;
- e) Pemerintah daerah melakukan razia untuk mencegah penggunaan HP untuk pornografi, psikotropika dan zat adiktif oleh peserta didik pada satuan pendidikan;
- f) Guru Pendidikan Agama, Pendidikan Kewarganegaraan dan Bimbingan konseling menjadi koordinator dalam pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian pengembangan karakter;
- g) Bobot muatan lokal maksimal 6 jam pelajaran.

#### 11) Penghargaan atas prestasi pendidikan

Pengaturan pembinaan karier bagi pendidik dan tenaga kependidikan yang bertugas pada satuan pendidikan atau madrasah atau nama lain yang sejenis di Kabupaten Temanggung agar jalannya pembinaan karier lebih lancar dan menyenangkan serta dapat mencapai hasil yang optimal sebagaimana standar yang ditentukan. Pemberian penghargaan atas prestasi pendidikan karena jasa pendidik dan/atau tenaga kependidikan menjadi kewajiban Pemda yang dapat dilakukan secara periodik agar

dapat menjadi motivasi kerja yang baik bagi semua pendidik dan/atau tenaga kependidikan yang bertugas di wilayah Kabupaten Temanggung.

12) Sanksi terhadap pelanggaran pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan

- a) Perlu dibuat sistem pemberian sanksi atas pelanggaran terhadap Perda tentang Pendidikan;
- b) Ijin operasional penyelenggaraan satuan pendidikan dapat dicabut bila terjadi pelanggaran;
- c) Satuan pendidikan yang tidak memperoleh jumlah peserta didik minimal harus merger dengan satuan pendidikan sejenis;
- d) Pelanggaran terhadap peraturan kepegawaian/ketenagakerjaan oleh pendidik dan tenaga kependidikan diberi sanksi sesuai pelanggaran yang dilakukan;
- e) Satuan pendidikan yang tidak melaksanakan pembelajaran berkarakteristik Kabupaten Temanggung dapat diberi sanksi.

#### **D. Konsep Pendidikan**

Pendidikan merupakan suatu upaya pemerintah untuk memberdayakan manusia sebagai generasi penerus bangsa. Oleh karena itu dengan dibekali pendidikan diharapkan dapat mencerdaskan kehidupan bangsa. Pendidikan yang kewenagannya diserahkan kepada pemerintah daerah diharapkan dapat mengelola, mengurus, dan menyelenggarakan pendidikan di daerah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan di daerah. Di bawah ini akan dijelaskan mengenai hakikat pendidikan, problem-problem pendidikan dan kebijakan pendidikan.

## 1. Hakikat Pendidikan

Menurut Tilaar (2005: 112) hakikat pendidikan adalah proses memanusiakan anak manusia yaitu menyadari akan manusia yang merdeka. Manusia yang merdeka adalah manusia yang kreatif yang terwujud dalam budayanya. Manusia dibesarkan di dalam habitusnya yang membudaya, dia hidup di dalam budayanya dan dia menciptakan atau merekonstruksikan budayanya itu sendiri.

Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagai berikut :

“Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara”.

Menurut Azyumardi Azra, pendidikan adalah suatu proses dimana suatu bangsa mempersiapkan generasi mudanya untuk menjalankan kehidupan dan untuk memenuhi tujuan hidup secara efektif dan efisien. Ia menegaskan, bahwa pendidikan lebih dari sekedar pengajaran. Pendidikan adalah suatu proses di mana suatu bangsa atau negara membina dan mengembangkan kesadaran diri di antara individu-individu (Azyumardi Azra, 2002 : ix).

Hak negara terhadap pengajaran dan pendidikan juga diterimanya dari Tuhan (bukan negara polis atau totaliter), seperti hak orang tua terhadap anaknya. Tetapi, hak itu bukan karena kedudukannya sebagai orang tua melainkan *gezag* atau kekuasaan yang menjadi milik negara

untuk memajukan kesejahteraan umum, yang sudah menjadi tujuan negara itu sendiri (Ngalim Purwanto, 2004: 16-17).

Tujuan pendidikan yang ditentukan oleh negara merupakan kesepakatan bersama yang patut dihormati. Sebagai suatu kesepakatan, tujuan pendidikan bukanlah merupakan suatu dogma yang tidak berubah bahkan merupakan patokan yang terus bergerak kedepan untuk lebih menyempurnakan upaya untuk memerdekakan warganya (Tilaar, 2005: 112).

Menurut pendapat Ki Hajar Dewantara (dalam Ngalim Purwanto, 2004: 25-26) tentang pendidikan, terutama pendidikan bagi anak-anak kita, Indonesia. Sebagai pendiri, bapak, dan pemimpin Perguruan Taman Siswa, pendapat dan pandangannya dapat dikatakan sebagai berikut :

- a. Tujuan pendidikan Taman Siswa ialah menuju ke “tertib damai” yang harus dicapai dengan mengingat hak diri dan mengutamakan keperluan umum, mengganti alat “perintah dan paksaan” dengan usaha memajukan “bertumbuh sendiri” dengan selalu mementingkan *kodratiradatnya alam* : itulah yang dinamakan “Among-system” atau cara “tut wuri handayani”.
- b. Pengajaran harus memberikan pengetahuan yang perlu dan berguna untuk *kemerdekaan* hidup lahir dan batin di dalam masyarakat, dan membiasakan murid untuk dapat mencari sendiri segala ilmu itu dan mempergunakan untuk amal keperluan umum.
- c. Pendidikan Taman Siswa bermaksud memasak *keadaban* murid (kultural) dengan dasar kemanusiaan dan aliran kebangsaan.
- d. Cita-cita pendidikan Taman Siswa ialah membangun orang yang berpikir merdeka, bertenaga merdeka, yaitu manusia yang merdeka lahir dan batin.

## **2. Problem-problem pendidikan**

Dikotomi pendidikan telah membelah wajah pendidikan nasional menjadi dua. Pertama, pendidikan umum yang memiliki karakter khas

dan berada di bawah naungan Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas). Kedua, pendidikan agama yang juga memiliki karakter khas dan berada di bawah naungan Departemen Agama (Depag). Dua wajah pendidikan inilah yang telah mewarnai pendidikan di Indonesia sejak zaman kolonial hingga saat ini (Mu'arif, 2008: 28).

Apabila ditelisik lebih dalam lagi, sebenarnya problem pendidikan nasional bertumpu pada tiga faktor, yaitu konsistensi kebijakan pemerintah, visi pendidikan yang harus bernafas kerakyatan (pemerataan) dan problem kesadaran masyarakat yang akan menunjang kualitas sumber daya manusia Indonesia. Pendidikan belum bervisi kerakyatan, artinya pendidikan belum sepenuhnya berfihak kepada rakyat banyak yang rata-rata kurang mampu. Pendidikan saat ini masih berfihak pada kalangan *the have* saja. Isyarat di balik itu ternyata pendidikan kita diselenggarakan dengan sistem bisnis. Akibatnya, pendidikan terlampaui mahal dan tidak terjangkau oleh rakyat banyak. Rakyat jelata jelas tidak bisa mencicipi pendidikan itu (Mu'arif, 2008: 129-130).

Dalam kasus yang lebih nyata adalah keberadaan lembaga-lembaga pendidikan yang banyak dikelola oleh Muhammadiyah. Beberapa institusi pendidikan unggulan yang dikelola oleh Muhammadiyah, di samping harganya mahal, tetapi banyak diakui keberhasilannya oleh para pakar dan praktisi pendidikan di Indonesia. Namun, masyarakat harus menanggung resiko beban biaya pendidikan yang sangat mahal (Mu'arif, 2008: 44-45).



Selain itu menurut Mu'arif (2008: 116-117), terdapat beberapa problem pendidikan yang ada di Indonesia yaitu:

*Pertama*, perbedaan status sosial. Peserta didik yang berasal dari kalangan keluarga mampu (*the have*) dan yang berasal dari keluarga miskin (*non the have*). Di sini pendidikan harus mampu mengakomodir kedua jenis latar belakang sosial itu. Jangan sampai pendidikan hanya diorientasikan pada pemenuhan kebutuhan para peserta didik dari keluarga mampu saja, sementara mereka yang berlatar belakang keluarga miskin diabaikan. Atau sebaliknya, pendidikan jangan hanya mengurus kebutuhan kalangan keluarga miskin, sementara mereka dari kalangan keluarga mampu tercampakan begitu saja. *Kedua*, perbedaan kemampuan, baik secara fisik (*diffable*) dan non fisik. Perbedaan kemampuan secara fisik yang lebih populer disebut *diffable* menjadi bagian dari problem pendidikan kita saat ini. Pendidikan kita sangat kurang mengakomodir problem *diffable* itu sehingga banyak peserta didik yang memiliki cacat fisik harus kerepotan mengikuti proses pendidikan yang diselenggarakan secara konvensional. Kemudian problem kemampuan secara non fisik berkaitan dengan perbedaan umur dan kualitas peserta didik yang berbeda-beda. Maka, proses pendidikan yang diselenggarakan secara general hanya mengaburkan aspek perbedaan segi kemampuan itu, baik secara fisik maupun non fisik.

Dapat dikatakan bahwa masih banyak problem pendidikan yang ada di Indonesia antara lain masih adanya dualisme pendidikan, perbedaan status sosial yang dirasa masih timpang antara yang kaya dan yang miskin, dan masih banyak kebijakan yang dirasa belum berbasis kerakyatan. Hal ini perlu *diminimalisir* agar pendidikan yang ada sesuai dengan keinginan dan cita-cita bangsa Indonesia.

### **3. Kebijakan Pendidikan di Era Otonomi**

Menurut Mustatho Dosen Sekolah Tinggi Agama Islam Sangatta (STAIS) Kutai Timur, dalam konteks otonomi daerah, pelimpahan wewenang pengelolaan pendidikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah digagas dan diawali dengan diberlakukannya UU

Nomor 22 Tahun 1999 dan disempurnakan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berisi tentang penyerahan sejumlah wewenang yang semula menjadi urusan pemerintah Pusat kepada pemerintah Daerah, termasuk di dalamnya pengelolaan bidang pendidikan([www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=13&jd=Kebijakan+Pendidikan+di+Era+Otonomi+Daerah&dn=20100425122505](http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=13&jd=Kebijakan+Pendidikan+di+Era+Otonomi+Daerah&dn=20100425122505)).

Pengertian otonomi dalam konteks desentralisasi pendidikan, menurut Tilaar dalam Marihot Manulang mencakup enam aspek, yakni:

- a. Pengaturan perimbangan kewenangan pusat dan daerah
- b. Manajemen partisipasi masyarakat dalam pendidikan
- c. Penguatan kapasitas manajemen pemerintah daerah
- d. Pemberdayaan bersama sumber daya pendidikan
- e. Hubungan kemitraan “stakeholder” pendidikan
- f. Pengembangan([infrastruktur.sosial.pakguruonline.pendidikan.net/otonomi\\_pendidikan.html](http://infrastruktur.sosial.pakguruonline.pendidikan.net/otonomi_pendidikan.html)).

Desentralisasi pendidikan berarti pelimpahan kekuasaan dan wewenang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan pengambilan keputusan sendiri dalam bidang pendidikan, namun tetap mengacu kepada tujuan pendidikan nasional sebagai bagian dari upaya pencapaian tujuan itu, pembangunan nasional. Dengan pemahaman seperti itu, maka desentralisasi pendidikan dapat mendorong terbentuknya kemandirian dan rasa percaya diri di lingkungan pemerintahan dan masyarakat daerah (Azyumardi Azra, 2002: 7).

Prinsip otonomi dan desentralisasi ditegaskan dalam GBHN 1999-2004 tentang pendidikan yang mencakup tujuh hal. *Pertama*, perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu;

*kedua*, peningkatan kemampuan akademik, profesional dan kesejahteraan tenaga kependidikan; *ketiga*, pembahsan sistem pendidikan (sekolah dan luar sekolah) sebagai pusat nilai sikap; *keempat*, kemampuan dan partisipasi masyarakat; *kelima*, pembahasan dan pemantapan sistem pendidikan nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi, dan manajemen; *keenam*, peningkatan kualitas lembaga pendidikan yang diselenggarakan pemerintah dan masyarakat; dan *ketujuh*, mengembangkan kualitas sumber daya manusia sedini mungkin secara terarah, terpadu, dan menyeluruh (Azyumardi Azra, 2002: 4-5).

Desentralisasi dan otonomi pendidikan bukanlah bermakna semata-mata membagi proses pengambilan keputusan atau menyerahkan kekuasaan dari pusat ke daerah tetapi maknanya lebih dalam dari itu. Desentralisasi dan otonomi pendidikan mempunyai makna yang sangat besar sebagai perwujudan penghargaan atas hak dan kewajiban rakyat untuk memutuskan sendiri pendidikan untuk anak-anaknya (H.A.R Tilaar, 2003: 265).

Desentralisasi dan otonomi pendidikan bertujuan memberdayakan rakyat. Oleh karena itu, desentralisasi dan otonomi pendidikan mempunyai dua makna, yaitu: *pertama*, pengambilan keputusan dari rakyat secara langsung atau partisipasi dalam pengambilan keputusan. *Kedua*, partisipasi dalam manajemen situasional atau manajemen kepemimpinan oleh rakyat dalam bidang pendidikan (H.A.R Tilaar, 2003: 265).

## **E. Kerangka Berfikir**

Pendidikan merupakan usaha sadar bagi pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sesuai tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendidikan yang urusannya diserahkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah pada dasarnya adalah *public goods*, artinya pemerintah termasuk pemerintah daerah berkewajiban untuk menyediakan atau menyelenggarakan pendidikan dengan sebaik-baiknya.

Terkait dengan permasalahan pendidikan, hendaknya Pemerintah Daerah, DPRD bersama organisasi penyelenggaraan pendidikan untuk memusatkan perhatian, memiliki kompetensi, dan komitmen tinggi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Salah satunya dengan mengeluarkan sebuah peraturan perundang-undangan mengenai pendidikan dalam hal ini adalah Perda tentang Pendidikan.

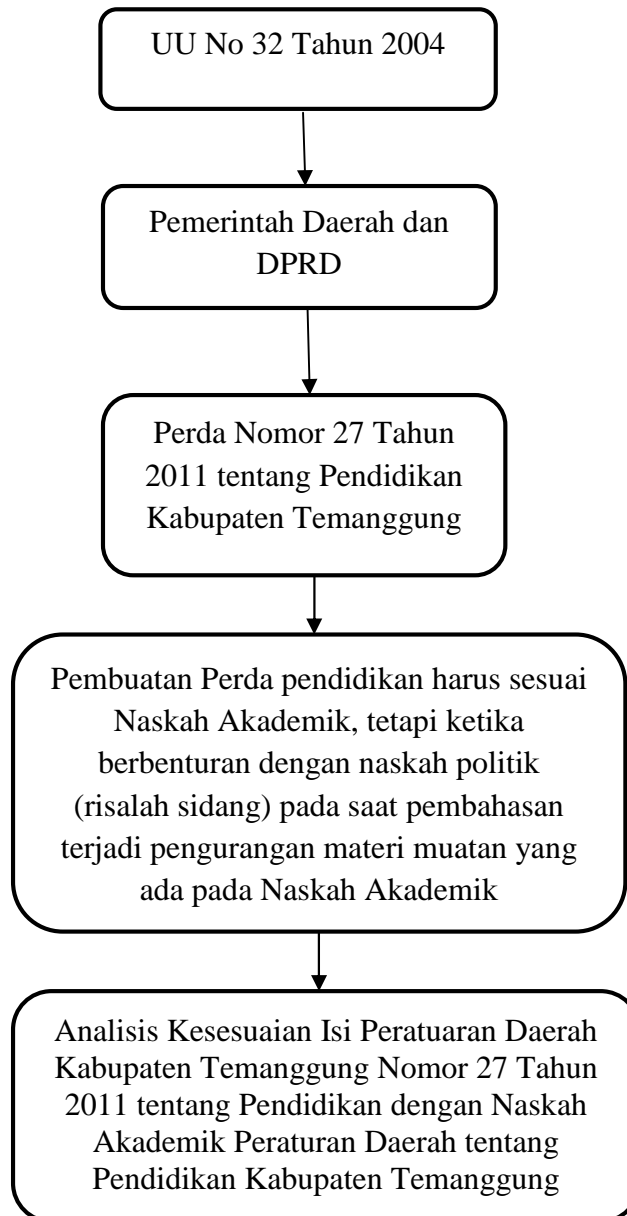
Temanggung merupakan salah satu daerah yang diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurus dan mengelola daerahnya sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satunya yaitu mengenai pendidikan. Dikeluarkannya Perda Nomor 27 Tahun 2011 tentang Pendidikan merupakan wujud kepedulian Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung untuk mengatasi permasalahan pendidikan di Kabupaten Temanggung.

Pembuatan Perda yang baik sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembuatan Perda diawali dengan penyusunan

Rancangan Perda disertai dengan Naskah Akademik sebagai dasar agar Perda yang dihasilkan nantinya akan sesuai dengan kehidupan masyarakat dan tidak merugikan ketika Perda tersebut diberlakukan. Naskah Akademik yang disusun sudah bagus sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi pada kenyataannya ketika berbenturan dengan Naskah Politik dalam hal ini adalah risalah sidang ketika pembahasan rancangan Perda justru ada pengurangan-pengurangan materi muatan yang akan dicantumkan dalam Perda Pendidikan.

Pada dasarnya pembuatan Perda diharapkan pada saat pembahasan Rancangan Perda harus sesuai dengan Naskah Akademiknya, tetapi dengan adanya benturan kepentingan dari berbagai pandangan para anggota yang ikut dalam pembahasan rancangan Perda dirasa tidak ada kesinkronan. Oleh sebab itu, dengan adanya hal tersebut di atas, penting untuk mengetahui bagaimana kesesuaian isi Peraturan Daerah Kabupaten Temanggung Nomor 27 Tahun 2011 tentang Pendidikan dengan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pendidikan Kabupaten Temanggung.

**Bagan 1. Kerangka Berfikir**



## **F. Pertanyaan Penelitian**

Kajian teori diatas telah disebutkan beberapa konsep yang dapat mendukung judul penelitian. Salah satunya bahwa sebelum membuat Perda diawali dengan pembuatan rancangan Perda yang disertai dengan Naskah Akademik. Hal tersebut penting dibuat karena pada saat pembahasan Rancangan Perda Naskah Akademik merupakan dasar untuk menentukan materi muatan mana saja yang akan di cantumkan dalam Perda. Oleh sebab itu, dalam pertanyaan penelitian ini disebutkan bahwa, “Sudahkah isi Peraturan Daerah Kabupaten Temanggung Nomor 27 Tahun 2011 tentang Pendidikan sesuai dengan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Pendidikan Kabupaten Temanggung?.”